Dictamen DNCP/DGAJ N° 12452 /23

DATOS DEL PROCEDIMIENTO

Procedimiento Jurídico:	Investigación
Fecha de Dictamen:	17/10 /2023
ID:	423544 - 430082 - 421346 - 430838 - 412972
Procedimiento de Contratación:	Licitación Pública Nacional
Modalidad Complementaria:	contratación vía excepción
Nombre de la Licitación:	ID 423544 PROVISIÓN DE ALMUERZO ESCOLAR BAJO LA MODALIDAD DE ALIMENTOS PREPARADOS EN LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS (COCINANDO); ID 430082 PROVISIÓN DE ALMUERZO ESCOLAR AD REFERÉNDUM PLURIANUAL; ID 421346 SERVICIO DE PROVISION DE ALMUERZO ESCOLAR PARA DOS ESCUELAS PUBLICAS DE YATYTAY - PLURI ANUAL 2023 - 2024 - AD REFERENDUM PRESUPUESTO 2023; ID 430838 ADQUISICIÓN DE ALMUERZO ESCOLAR PARA INSTITUCIONES EDUCATIVAS BAJO LA MODALIDAD DE COCINADO EN LAS INSTITUCIONES PARA EL AÑO 2023; PROVISION DE ALMUERZO ESCOLAR PARA LAS ESCUELAS PUBLICAS DE NATALIO - PLURIANUAL 2022 Y 2023
Entidad Convocante:	Municipalidad de Tobati; Municipalidad de Lambaré, Municipalidad de Natalio; Gobierno Departamental de Cordillera; Municipalidad de Yatyta
Denunciante:	Caso N°154/23 – Sistema de Gestión de Denuncias.
Tema General:	Pliego de Bases y Condiciones.
Tema Específico:	EE.TT. limitativas, restrictivas o Direccionadas

RESULTADO

1. Disponer el cierre de la denuncia individualizada como Caso N°154/23.
2. Comunicar a quienes corresponda, y cumplida archivar.

CUESTIÓN CONTROVERTIDA

El denunciante alega que las especificaciones técnicas, capacidad financiera y experiencia de los contratos identificados con los siguientes IDs: 423544, 430082, 421346, 430838, y 412972, resultan ser excluyentes y limitantes.

Con respecto al contrato identificado con el ID 430082, 'Provisión de almuerzo escolar Ad Referéndum Plurianual', se observa que todos los puntos mencionados en la denuncia fueron resueltos en el marco de una protesta mediante la Resolución DNCP N° 2524/23, fechada el 21 de julio de 2023.

Sin embargo, en referencia a los contratos con los siguientes IDs: 423544 ('PROVISIÓN DE ALMUERZO ESCOLAR BAJO LA MODALIDAD DE ALIMENTOS PREPARADOS EN LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS (COCINANDO)'), 421346 ('SERVICIO DE PROVISIÓN DE ALMUERZO ESCOLAR PARA DOS ESCUELAS PÚBLICAS DE YATYTAY - PLURIANUAL 2023 - 2024 -

AD REFERÉNDUM PRESUPUESTO 2023'), 430838 ('ADQUISICIÓN DE ALMUERZO ESCOLAR PARA INSTITUCIONES EDUCATIVAS BAJO LA MODALIDAD DE COCINADO EN LAS INSTITUCIONES PARA EL AÑO 2023 CONVOCADA POR LA MUNICIPALIDAD DE TOBATÍ'), y 412972 ('PROVISIÓN DE ALMUERZO ESCOLAR PARA LAS ESCUELAS PÚBLICAS DE NATALIO - PLURIANUAL 2022 Y 2023 - CONVOCADO POR LA MUNICIPALIDAD DE NATALIO'), se señala que el denunciante debió presentar una protesta contra el Pliego de Bases y Condiciones (PBC), ya que las bases de la convocatoria solo pueden ser modificadas antes de la etapa citada.

Considerando la "NATURALEZA CONTRACTUAL DE LOS PLIEGOS" como conjunto normativo y regulador de la relación entre la Administración y el Adjudicado, es fundamental que el PBC adquiera "FIRMEZA JURÍDICA" en relación con los participantes, especialmente el adjudicado.

Por tanto, con base las aclaraciones realizadas y el hecho que existen obstáculos normativos para iniciar una investigación de oficio debido a que la vía pertinente es la protesta, corresponde a esta Dirección General de Asuntos Jurídicos en virtud de lo dispuesto en el Art. 142 del Decreto 2992/19: *"Las investigaciones sólo serán abiertas cuando, a criterio de la DNCP, sea constatada la existencia de méritos o elementos suficientes que indiquen que los hechos que lleguen a su conocimiento sean susceptibles de causar daños o perjuicios al Estado; y cuando la vía pertinente no sea la Protesta*", ordenar el cierre de la denuncia individualizada como Caso N°154/23, **solo en consideración de los puntos objeto de aclaración en el presente dictamen, con la salvedad de que, en caso de surgir reclamos puntuales, actuaremos dentro de nuestra competencia.**

DENUNCIA:

Ingresa denuncia en fecha 27 de mayo del 2023 a través del Módulo de Investigaciones Electrónicas, individualizada como CASO 154/23, y el cual refiere:

"Señor Director: Todos estos y muchos otros llamados tienen como características limitantes los mismos criterios y coincidentemente siempre gana el mismo oferente, el cual resulta ser el segundo mayor proveedor de almuerzo escolar del País, según informes de la contraloría y cito algunos de los criterios ajustados a la medida para favorecer a una empresa en particular y por fin al parecer la DNCP lo nota a través del caso 150 y cito: Criterio experiencia: varios requerimientos que han indicado en el apartado mencionado corresponde a la capacidad técnica y además podrán resultar limitantes y/o excluyente, también observamos que la convocante se ha apartado del pliego estándar, es decir,

el criterio de experiencia no se ha completado conforme al instructivo del pliego estándar, a continuación se transcribe lo establecido por la convocante en el apartado mencionado: Demostrar la experiencia en la elaboración y distribución de platos o raciones de alimentos frescos para colectividades públicas o privadas por un monto equivalente al 50 % como mínimo del monto total ofertado en la presente licitación, de los últimos años 2018, 2019, 2020, 2021 y 2022, demostrable con la presentación de por lo menos un (1) contrato ejecutado en cada año. Será cotejada con la fecha de habilitación del INAN para la elaboración de alimentos para 14/55 personas. No serán válidas como experiencia las subcontrataciones. Declaración Jurada del Oferente de cumplir con los lineamientos del MEC y que cuenta con un local tipo depósito habilitado por la autoridad sanitaria, ambiental y municipal correspondiente para realizar la operativa de distribución de insumos alimenticios a las instituciones afectadas dentro del distrito de la convocante. El oferente deberá presentar una certificación que avale la calidad estándar de los procesos relacionados a la distribución final de alimentos para el consumo humano emitida por una entidad debidamente acreditada en nuestro país conforme al Decreto 3900/10 que reglamenta la Ley 2279/03 que amplía la Ley 1028/97. Con el fin de respaldar y garantizar la provisión de los alimentos para las instituciones educativas, la convocante podrá solicitar el Certificado de Buen Cumplimiento de los servicios prestados de todos los contratos adjudicados correspondientes a los años citados. Se reserva el derecho de solicitar a las contratantes referencia conforme a la adjudicación publicada en el SICP.//2)REITERAMOS: Verificado el PBC, observamos que el criterio respecto a la capacidad financiera podría resultar limitante/excluyente, se requiere su modificación o en su caso la presentación de una justificación técnica suficiente bajo responsabilidad exclusiva de la convocante a los efectos de demostrar porque técnicamente resulta necesario el criterio establecido (ver los ratios).". Hasta cuando Señor director se ha de permitir que empresas como estas NO COMPITAN sino que solamente realizan pliegos a la medida y ganan todo lo que quieren, eliminando a la competencia. Es extremadamente imperioso cambiar esto. Podría hacer una simple comparación de los requisitos y notara que son los mismos. Esta empresa siempre gana de esta manera. Le pido que solo se respete el pliego Estándar y que investigue los llamados que ha ganado injustamente esta empresa, valiéndose de sus pliegos totalmente hechos ajustados a la mencionada empresa."

ACUMULACIÓN DE CASOS:

No aplica.

ANTECEDENTES/PEDIDOS DE INFORME:

No aplica.

Abg. Luis Godoy Duria
Director General de Asuntos Jurídicos - DNCP

NOTIFICACIONES:

DNCP/DGAJ N° 5914/23 Municipalidad de Lambaré

DNCP/DGAJ N° 5915/23 Municipalidad de Yatytay

DNCP/DGAJ N° 5916/23 Municipalidad de Natalio

DNCP/DGAJ N° 5917/123 Municipalidad de Tobati

DNCP/DGAJ N° 5918/23 Gobierno Departamental de Cordillera

CONTESTACIONES:

Descargo en fecha 15 de junio de 2023 Municipalidad de Tobati:

"Me dirijo a usted con el propósito de informar sobre los hechos relacionados con la denuncia recibida a través del sistema de gestión de denuncias. La denuncia refiere a la Contratación por Vía de Excepción para la Adquisición de Almuerzo Escolar en instituciones Educativas bajo la modalidad de "Cocinando en las instituciones" para el año 2023, identificada con el número de ID 430838

Con el objetivo de abordar y aclarar las preocupaciones planteadas de forma oportuna y transparente. la Municipalidad de Tobatí presenta este informe, el cual incluye las manifestaciones pertinentes y los documentos respaldatorios correspondientes.

A continuación, proporcionamos la siguiente información en relación con la denuncia recibida:

LA DENUNCIA NO CORRESPONDE Al PROCESO DE CONTRATACIÓN REALIZADA POR LA MUNICIPATIDAD DE TOBATI;

Tras una revisión exhaustiva, hemos determinado que la denuncia recibida no se relaciona con el proceso actual. Las observaciones y criterios mencionados en la denuncia no guardan ninguna relación con el pliego de bases y condiciones publicado por esta convocante, como se detalla a continuación:

En el escrito de la Denuncia refiere que en el pliego se estableció lo siguiente en cuanto a la Experiencia: Demostrar la experiencia en la elaboración y distribución de platos o raciones de alimentos frescos para colectividades públicos o privadas por un monto equivalente al 50 % como mínimo del monto total ofertado en la presente licitación, de los

últimos años 2018, 2019, 2020, 2021 y 2022, demostrable con la presentación de por lo menos un (1) contrato ejecutado en coda año. Será cotejado con la fecha de habilitación del INAN para la elaboración de alimentos para 14/55 personas- No serán válidos como experiencia las subcontrataciones. Declaración Jurada del Oferente de cumplir con los lineamientos del MEC y que cuenta con un local tipo depósito habilitado por lo autoridad sanitaria, ambiental y municipal correspondiente para realizar la operativa de distribución de insumos alimenticios o las instituciones afectados dentro del distrito de lo convocante- El oferente deberá presentar una certificación que ovale lo calidad estándar de los procesos relacionados o la distribución final de alimentos para el consumo humano emitido por uno entidad debidamente acreditada en nuestro país conforme al Decreto 3900/10 que reglamenta la Ley 2279/03 que amplía la Ley 1028/97. Con el fin de respaldar y garantizar lo provisión de los alimentos para las instituciones educativas, la convocante podrá solicitar el Certificado de Buen Cumplimiento de los servicios prestados de todos los contratos adjudicados correspondientes o los años citados. Se reserva el derecho de solicitar a los contratantes referencia conforme o la adjudicación publicado en el SICP.

El oferente deberá acreditar referencias comerciales como mínimo con 4 (cuatro) clientes distintos, tanto del sector público y/o privado, con contrataciones similares al servicio solicitado en la presente licitación. indicando el nombre del responsable, dirección número de teléfono y correo electrónico.

Es importante resaltar que, al verificar cuidadosamente los términos y condiciones establecidos por esta convocante, se puede comprobar que el período de experiencia requerido es de tan solo tres años, y no como erróneamente afirma el denunciante en su escrito. Además, es relevante destacar que en ningún momento se ha solicitado la presentación de una certificación que respalde la calidad estándar de los procesos relacionados con la distribución final de alimentos para el consumo humano, emitida por una entidad debidamente acreditada en nuestro país, de acuerdo con el Decreto 3900/10, que reglamenta la Ley 2279103, que amplía la ley lo2a/97. Por tanto, sostengo firmemente que la presente denuncia carece de fundamentos y base jurídica, ya que se basa en afirmaciones falsas y engañosas.

En segundo lugar, la denuncia también menciona las ratios en relación a la capacidad financiera. Respecto a la Capacidad Financiera menciona 2) REITERAMOS: Verificado el PBC, observamos que el criterio respecto o la capacidad financiera podría resultar limitante/excluyente, se requiere su modificación o en su caso la presentación de uno justificación técnico suficiente bajo responsabilidad exclusivo de la convocante o los efectos de demostrar porque técnicamente resulto necesario el criterio establecido (ver las ratios).

En este aspecto, es importante tener en cuenta que la convocante tiene la facultad discrecional de establecer los parámetros y criterios de evaluación en las bases concursales. En el caso particular de esta convocante, se ha optado

por requerir únicamente los siguientes términos, los cuales han sido establecidos consistentemente en los pliegos de bases de todas las convocatorias y llamados realizados.

A. Para contribuyente de IRACIS/ IRE Deberán cumplir con el siguiente parámetro:

a. Ratio de Liquidez: activo corriente / pasivo corriente Deberá ser igual o mayor que 1, en promedio, en los 3 últimos años (2019, 2O2O y 2021)

b. Endeudamiento: pasivo total/ activo total No deberá ser mayor a 0,80 en promedio, en los 3 últimos años (2019, 2020 y 2021)

c. rentabilidad: Porcentaje de utilidad después de impuestos o pérdida con respecto al Capital El promedio en los últimos 3 años (2019, 2O2O y 2021), no deberá ser negativo Documento a Presentar: Balance General y Cuadro de Estado de Resultados de los años 03 (tres) últimos años (2019,2020 y 2021) para contribuyente de IRACIS/ IRE.

Es fundamental destacar que los criterios establecidos son objetivos y se aplican de manera equitativa a todos los participantes. Con esta argumentación sólida y fundamentada en los términos y condiciones establecidos por la convocante, rechazamos categóricamente la denuncia presentada.

2. INFORME SOBRE EL PROCESO DE CONTRATACIÓN POR VÍA DE EXCEPCIÓN- ID 430838: Primeramente, la decisión de optar por una Contratación por Vía de Excepción se basó en circunstancias específicas y fundamentales que requerían una respuesta inmediata y eficiente. Uno de los motivos principales fue la necesidad urgente de proveer almuerzo escolar a los alumnos de instituciones educativas que se encuentran en una situación de escasos recursos y vulnerabilidad.

La Municipalidad de Tobatí, como entidad responsable del bienestar de la comunidad, consideró que era crucial atender esta necesidad de forma expedita y garantizar el acceso a una alimentación adecuada para los estudiantes.

Además, la modalidad de "Cocinando en las instituciones" se seleccionó como la más idónea para asegurar una preparación y distribución eficiente de los alimentos en el entorno escolar. Esta modalidad permite la elaboración de las comidas dentro de las propias instituciones educativas, lo que contribuye a mantener la calidad, la frescura y la seguridad alimentaria.

Cabe destacar que la elección de la Contratación por Vía de Excepción no implicó un descuido o incumplimiento de los procedimientos legales y normativas vigentes. Se siguieron los lineamientos establecidos por las autoridades

Abg. Luis Godoy Duria
Director General de Asuntos Jurídicos - DNCP

competentes y se tomaron todas las medidas necesarias para garantizar la transparencia y la legalidad en el proceso de adquisición.

La decisión de recurrir a una Contratación por Vía de Excepción fue un paso necesario y justificado en aras de brindar una respuesta efectiva y oportuna a una necesidad urgente de la comunidad educativa. Esta medida se tomó con pleno respeto a los principios de legalidad, competitividad y transparencia que rigen los procesos de contratación pública. En conclusión, la Contratación por Vía de Excepción para la adquisición de almuerzo escolar bajo la modalidad de "Cocinando en las instituciones" para el año 2023 se llevó a cabo con el objetivo de satisfacer una necesidad apremiante de los alumnos de escasos recursos y en situación de vulnerabilidad. La decisión fue tomada cumpliendo con las normativas correspondientes y buscando la eficiencia y calidad en el servicio alimentario escolar.

A continuación, proporcionamos las Fuente información relevante al procedimiento que se realizó para la licitación con el ID 430838:

1. La Contratación por Vía de Excepción para la Adquisición de Almuerzo Escolar fue publicada en la página de la DNCP el 17 /O4/2O23.

2. Durante la publicación del pliego, no se recibieron consultas ni impugnaciones sobre el pliego de bases y condiciones.

3. El proceso de apertura de sobres se llevó a cabo el 21/O4/2O23, y la única oferta presentada fue por parte de la empresa Ladero Paraguayo S. A.

4. La adjudicación se comunicó el 25/04/2023.

5. El Contrato N°1O/2O23 se firmó el 26/04/2023 debido a la urgencia de proveer el servicio de Almuerzo Escolar.

6. Junto con el contrato, se adjuntó la Declaración Jurada que cumple con los requisitos establecidos en la resolución DNCP 3893/20 ART. 3".

7. Todo el expediente de la Contratación por Vía de Excepción para la Adquisición de Almuerzo Escolar bajo la Modalidad de "Cocinando en las instituciones" para el año 2023 - ID 430838 se encuentra publicado e informado en la página de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas

Esta información respalda la transparencia y la legalidad del proceso de contratación realizado, demostrando que se siguieron todos los procedimientos establecidos y que la información pertinente se encuentra disponible públicamente para su consulta.

Abg. Luis Godoy Duria
Director General de Asuntos Jurídicos - DNCP

3. CONCIUSION:

En conclusión, a partir de la información presentada y los hechos expuestos, se puede afirmar de manera contundente que la denuncia recibida carece de fundamento y no corresponde al proceso de Contratación por Vía de Excepción para la Adquisición de Almuerzo Escolar bajo la Modalidad de "Cocinando en las instituciones" para el año 2023 - ID 430838. Se ha demostrado que se siguieron todos los procedimientos legales y normativas vigentes, garantizando la transparencia y competitividad en el proceso de convocatoria. Además, se han presentado los documentos respaldatorios que sustentan la legalidad y validez del procedimiento realizado. Por lo tanto, se solicita de manera formal el cierre del caso y la desestimación de la denuncia por no corresponder a la situación en cuestión.5e espera que esta conclusión sea tomada en consideración para asegurar la continuidad y eficiencia en la provisión de almuerzo escolar a los estudiantes de escasos recursos y en situación de vulnerabilidad.

Por lo tanto, se solicita de manera formal el cierre del caso y la desestimación de la denuncia por no corresponder a la situación en cuestión. Se espera que esta conclusión sea tomada en consideración para asegurar la continuidad y eficiencia en la provisión de almuerzo escolar a los estudiantes de escasos recursos y en situación de vulnerabilidad

La Municipalidad de Tobatí reafirma su compromiso con la transparencia, la legalidad y el bienestar de la comunidad educativa, trabajando siempre en beneficio de los alumnos y su acceso a una alimentación adecuada para un óptimo desarrollo académico y personal"

Descargo Municipalidad de Natalio "Sobre los hechos descritos en la denuncia individualizada con el número de caso 154/23 presentada a través del sistema de investigaciones electrónicas desconocemos por completo la intención del denunciante, ya que la denuncia no corresponde con la realidad de los hechos. Por tanto, se puede asumir que en sus relatos presenta errores o malentendidos en su presentación.

El pliego de bases y condiciones establece únicamente el siguiente criterio

Experiencia requerida con el objetivo de calificar la experiencia del oferente, se considerarán los siguientes índices los oferentes deberán acreditar que su actividad comercial, industrial o de servicios se encuentra vinculada a la elaboración o distribución de platos o raciones de alimentos frescos.

Demostrar la experiencia en la elaboración de platos o raciones de alimentos frescos para colectividades públicas o privadas por un monto equivalente al 50% como mínimo del monto total ofertado en la presente licitación, de los años 2016, 2017, 2018, 2019,2020, 2021

Abg. Luis Godoy Duria
Director General de Asuntos Jurídicos - DNCP

Como puede confirmarse, las exigencias descriptas en la denuncia no tienen relación alguna con los criterios establecidos por esta convocante.

Es posible que la denuncia sea resultado de un error o una confusión, lo cual podría haber llevado a una interpretación equivocada de los hechos. Además, existe la posibilidad de que la denuncia tenga una motivación malintencionada, con el propósito de entorpecer los trabajos de la institución perjudicada.

Es importante destacar que no podemos afirmar con certeza la intención detrás de la denuncia, pero los elementos sugieren la posibilidad de inexactitudes o una intención malintencionada.

A continuación, se presenta la cronología de los hechos

1. *Fecha 06/07/2021 se publica el PBC en el portal correspondiente*
2. *Fecha 18/07/2022 se recibe una consulta al pliego y proporciona una respuesta dentro del plazo establecido*
3. *Fecha 21/07/2022 no recibe ninguna impugnación al PBC*
4. *Fecha 02/08/2022 se lleva a cabo la apertura de sobres, en la cual se presentan dos empresas con sus respectivas ofertas:*

   a Gabriel Vallejos Ruiz con Ruc N° 567339- 9

   b. Ladero Paraguayo S.A. con ruc 800 18240-5

5. fecha 10/08/2022 Mediante la cedula de notificación, se comunica la resolución Municipal N° 1188/2022 la cual declara desierta la convocatoria

6. fecha 18/082022 se emite la resolución DNCP N° 2836/22, que ordena la apertura del procedimiento para la sustanciación de la protesta promovida por Ladero Paraguayo S.A.

7. fecha 29/09/2022 por medio de la resolución DNCP N° 3392, se hace lugar a la protesta promovida y se anula la declaración desierta, retrotrayendo el proceso a la etapa de evaluación de oferta.

8. fecha 31/10/2022 se notifica a los oferentes el resultado de la reevaluación de oferta, resultando adjudicado la firma Ladero Paraguayo S.A.

Abg. Luis Godoy Duria
Director General de Asuntos Jurídicos - DNCP

9. fecha 14/11/2022 fecha limite para impugnar el resultado de la reevaluación: No se presenta ninguna impugnación al resultado de la revaluación

10. fecha : 13/06/2023 fecha actual El expediente se encuentra disponible y publicado en el Portal de la DNCP

Conclusión

Luego de un exhaustivo análisis de la denuncia recibida y la revisión de los hechos relacionados con el procedimiento concluimos que la denuncia carece de fundamentos sólidos y presenta errores o malentendidos en su presentación.

No se han encontrado pruebas sustanciales que respalden las afirmaciones realizadas en la denuncia, y existe la posibilidad de que esta haya sido fruto de un error, una confusión o incluso una motivación malintencionada. Sin embargo, no podemos determinar con certeza la intención real detrás de la denuncia.

Municipalidad de Lambaré "Nos dirigimos a ustedes con el fin de informar sobre los hechos relacionados con la denuncia recibida a través del sistema de gestión de denuncias en relación a la Licitación Pública Nacional para la provisión de almuerzo escolar bajo la modalidad de alimentos preparados en las instituciones educativas (cocinado) – 423544.

En respuesta a esta denuncia, la Municipalidad de Lambaré desea abordar y aclarar todas las preocupaciones planteadas de manera oportuna y trasparente. A través del presente informe, se proporcionarán las manifestaciones y se adjuntarán los documentos respaldatorios que sustenten nuestra declaración.

A continuación, proporcionamos la siguiente información en relación a la denuncia recibida

1. *Durante la visita técnica se presentaron dos empresas: Lakmi S.A. con ruc 80054786-1 y Ladero Paraguayo S.A. con ruc 80018240-5*
2. *Se han recibido dos consultas al PBC las cuales se han sido respondidas en tiempo y forma. No se han recibido impugnaciones al PBC en el presente llamado.*
3. *Para la apertura de ofertas, la empresa Ladero Paraguayo, S.A. ha presentado su oferta.*
4. *El proceso de evaluación de ofertas se esta llevando a cabo de manera normal y en conformidad con los procedimientos establecidos.*

Abg. Luis Godoy Duria
Director General de Asuntos Jurídicos - DNCP

5. *En cuanto al contenido de la denuncia, manifestaciones que desconocemos y no comprendemos los motivos y circunstancias expresadas en la misma, ya que en ningún caso corresponden con las acciones de esta administración Municipal.*

6. *Solicitamos a la DNCP que vrifique el historial de convocatorias de esta unidad, donde se podrá constatar que en los últimos 4 años se han adjudicado y ejcutado contratos con 4 (cuatro) proveedores diferentes*

   - *ID 333607: Adjudicada a Patricia Fernández de Alcaraz*
   - *ID 379944: adjudicada a ladero Paraguayo S.A.*
   - *ID 399407: adjudicada a Grupo Altair S.A.*
   - *ID 415440 Adjudicada a Lakmi S.A.*

Por tanto, la suposición de que permanentemente estaríamos direccionado hacia una empresa en particular es una posición e idea absurda y sin fundamento.

En conclusión, la entidad convocante ha proporcionado las manifestaciones y los documentos respaldatorios solicitadas en relación a la denuncia recibida. Hemos presentado información detallada sobre los hechos relacionados con la licitación y hemos adjuntado los documentos pertinentes que respaldan nuestras declaraciones.

Queremos enfatizar que la entidad esta llevando a cabo el proceso de evaluación de oferta de manera trasparente y en conformidad con los procedimientos establecidos. Desconocemos y no entendemos los motivos y circunstancias expresados en la denuncia, ya que no corresponden con nuestras acciones y decisiones. Además, hemos demostrado a través del historial de llamados de la entidad que hemos adjudicado y ejecutado contratos con diferentes proveedores en los últimos 4 años, refutando cualquier suposición infundada de direccionamiento hacia una empresa en particular

En resumen, reafirmamos nuestro compromiso de cooperar plenamente con las autoridades competentes y de mantener la trasparencia en todas las actividades llevadas a cabo por esta administración Municipal. Estamos a disposición de la DNCP para proporcionar cualquier información adicional que pueda ser requerida y resolver cualquier inquietud relacionada con la denuncia presentada.

En base a los expuesto anteriormente, se solicita a V.S que se tenga por reconocida la personería invocada y por constituido el domicilio señalado, otorgando la intervención legal correspondiente. Asimismo, se solicita que se tenga

Abg. Luis Godoy Duria
Director General de Asuntos Jurídicos - DNCP

por presentado en tiempo y forma el escrito de descargo relacionado con el caso N° 154 denuncia recibida a través del sistema de gestión de denuncia, referente a la licitación para la provisión de almuerzo escolar bajo la modalidad de alimentos preparados en las instituciones educativas (cocinado) ID 423544 y se realicen los trámites procesales correspondientes.

Además, se solicita respetuosamente el cierre del procedimiento de acuerdo con el numeral a) del art 147 del decreto 2992/19 y el cierre definitivo de la investigación, procediendo a su archivamiento.

Se confía que V.S. resolverá en conformidad con lo requerido, asegurando el cierre adecuado del procedimiento y garantizando la debida finalización de la investigación".

Gobierno Departamental del Cordillera *"El mecanismo para que un interesado en particular de un evento licitatorio en particular que se posicionara como un interesado real y con condiciones específicas y concretas de participar seria a la impugnación al PBC, tal como lo establece el art. 79 y siguientes de la ley 2051/03.*

Hasta la fecha, respecto al llamado de referencia, esta convocante no ha tomado conocimiento de la existencia de una protesta(impugnación) a las bases de la licitación, por tanto, no existen en teoría, interesados reales que hayan recurrido, por tanto, no existen en teoría, interesados reales que hayan recurrido a dichas instancias para solventar sus intenciones

Por el contrario, a lo expresado, informamos a la DNCP que en fecha 05/06/2023, se ha realizado con normalidad la visita técnica al sitio de ejecución con la participación de los oferentes:

Manuel Antonio Méndez Gonzales Ruc. 814961-5 nombre de fantasía: distribuidora Dianita

Rodolfo Méndez Gonzales, ruc 1364648-6 Nombre de fantasía Ingenio de Alimentos "campo Verde"

Néstor francisco López Paniagua, ruc 3566039-2 Nombre de fantasía Charlot

Ladero Paraguayo S.A. ruc S.A., Ruc 80018240-5

Por otra parte, en el marco del proceso de convocatoria, se han recibido 11 consultas al PBC, de las cuales 1 solo se ha referido a la visita y la misma ya ha sido contestada en el mismo día en que formulad, quedando pendiente las otras 10 consultas diversas que serán respondidas dentro de los plazos legales tal como establece la normativa vigente

Abg. Luis Godoy Duria
Director General de Asuntos Jurídicos - DNCP

Referéndum plurianual convocado por la unidad de contratación UOC Cordillera ; 430082, que se encuentra en trámite de estudio y sobre la cual ya hemos procedido a realizar los descargos correspondientes y defendiendo la postura institucional respecto a criterios ya asumidos a través de los años para este tipo de licitaciones en particular y respecto a posiciones técnicas bien analizadas y puesta en práctica que han logrado en su aplicación el éxito de los llamados en el ámbito de alimentación escolar en el departamento de Cordillera.

ANÁLISIS:

El denunciante alega que las especificaciones técnicas, capacidad financiera y experiencia de los contratos identificados con los siguientes IDs: 423544, 430082, 421346, 430838, y 412972, resultan ser excluyentes y limitantes.

El denunciante manifiesta que los Pliegos de Bases y Condiciones (PBC) para diversos llamados fueron diseñados de manera personalizada con el propósito de favorecer a una empresa en particular que se dedica al rubro de almuerzos escolares. En estos PBC, las especificaciones de los llamados son restrictivas y excluyentes. Específicamente, se hace referencia a la exigencia de experiencia en la preparación y distribución de alimentos frescos para colectividades, con un requisito mínimo del 50% del monto total ofertado en la licitación, demostrable con al menos un contrato ejecutado en cada año de 2018 a 2022. Esta experiencia será verificada en relación a la fecha de habilitación del INAN para la elaboración de alimentos para grupos de 14 a 55 personas. Además, se establece que las subcontrataciones no serán consideradas como experiencia válida.

Se requiere una Declaración Jurada del Oferente confirmando el cumplimiento de los lineamientos del MEC (Ministerio de Educación y Cultura) y la disponibilidad de un depósito con habilitación sanitaria, ambiental y municipal para la distribución de insumos alimenticios dentro del distrito de la entidad convocante. El oferente debe presentar una certificación de calidad que respalde los procesos de distribución de alimentos para consumo humano, emitida por una entidad acreditada según las regulaciones del país, conforme al Decreto 3900/10 que regula la Ley 2279/03, ampliando la Ley 1028/97.

Con el objetivo de asegurar la provisión de alimentos a las instituciones educativas, la entidad convocante puede solicitar el Certificado de Buen Cumplimiento de los servicios prestados en los contratos adjudicados correspondientes a los años mencionados. Además, se reserva el derecho de pedir referencias a las entidades contratantes en relación a las adjudicaciones publicadas en el Sistema de Contrataciones Públicas (SICP).

Para reiterar, el denunciante señala que al revisar los PBC, se observa que el criterio de capacidad financiera puede resultar restrictivo o excluyente.

En cuanto a la denuncia, se destaca que el denunciante impugna de manera general las especificaciones de los PBC en cinco llamados distintos.

En ese sentido, en el **ID 430082 - PROVISIÓN DE ALMUERZO ESCOLAR AD REFERÉNDUM PLURIANUAL CONVOCADO POR EL GOBIERNO DEPARTAMENTAL DE CORDILLERA**, en (SICP) se observa que se había interpuesto una protesta sobre los mismos puntos objeto de la denuncia.

El Departamento de Protesta mediante su Resolución N° 2524/23 de fecha 21 de julio del 2023 se había expedido sobre los puntos hoy denunciados, resolviendo lo siguiente:

- Demostrar la experiencia en la elaboración y distribución de platos o raciones de alimentos frescos para colectividades públicas o privadas por un monto equivalente al 50 % como mínimo del monto total ofertado en la presente licitación, de los últimos años 2018, 2019, 2020, 2021 y 2022, demostrable con la presentación de por lo menos un (1) contrato ejecutado en cada año. Será cotejada con la fecha de habilitación del INAN para la elaboración de alimentos para personas. Refiere que los periodos comprendidos para el cumplimiento de la experiencia son muy excesivos, solicita considerar el periodo 2020/2021/2022/2023; afirma que resulta limitante requerir un contrato por cada año, así como también exigir constancia INAN como requisito indispensable para certificar el contrato".

<u>Conclusión por parte de Protesta referente a los periodos comprendidos 2018,219,201 y 2022</u> *" Cabe precisar, que el requerimiento impugnado incluye varios aspectos, y en ese sentido, resulta oportuno indicar que el PBC estándar establece que se deberá tener en cuenta el cierre de las obligaciones tributarias de cada ejercicio fiscal requerido y las actualizaciones normativas en materia tributaria, por lo que resulta razonable no incluir el periodo 2023 en el rango requerido, puesto que el ejercicio fiscal sigue en curso; en cuanto al periodo previsto en el PBC para acreditar la experiencia, no se encuentran elementos suficientes que logren la modificación del PBC, es decir, la recurrente no aporta elementos de convicción suficientes que denoten irregularidad en el periodo en el cual la experiencia será evaluada, de conformidad a la carga probatoria establecida en el art. 135 del Decreto 2992/19. Por lo tanto, al no encontrarse en el presente proceso elementos de convicción que determinen la limitación alegada por la recurrente en cuanto a los años requeridos para evaluar la experiencia, corresponde el rechazo de este punto. Ahora bien, en lo que respecta a la solicitud de un contrato por cada año, exigido en el apartado de experiencia requerida, no debe dejarse de lado que si bien debe buscarse la mayor concurrencia posible, debe contemplarse que los requisitos del PCB deben obedecer a la naturaleza del contrato, bajo esa premisa, corresponde mencionar que el contrato el cual se presente ejecutar corresponde a un a realizarse a nivel departamental, es decir quien resulte seleccionado para la provisión debe*

Abg. Luis Godoy Duria
Director General de Asuntos Jurídicos - DNCP

realizarla en todos los centros educativos que se encuentran asentados dentro del territorio departamental de la Convocante (más de 132 instituciones beneficiadas distribuidas en 20 distritos), en tal sentido, para este caso, resulta razonable que la Convocante pretenda establecer condiciones que garantice que la empresa que realizara las provisiones tenga la trayectoria suficiente, continua e ininterrumpida dentro del rubro licitado a fin de asegurar una correcto provisión de los bienes y servicios con que se obliga, por lo tanto, en relación a lo analizado se considera rechazar este punto objetado.

- Será cotejada con la fecha de habilitación del INAN para la elaboración de alimentos para personas

Conclusión referente a este punto por parte de Protesta *"si bien la recurrente refiere un tipo de certificación emitida por INAN, el PBC no establece expresamente la presentación de certificación de contratos, sino que, se verificará la fecha de habilitación por parte del INAN para la elaboración de alimentos. La recurrente no ha aportado al procedimiento elementos probatorios que sustenten la solicitud de exclusión del requerimiento y demuestren la irregularidad o limitación de esta exigencia, el mismo no explica suficientemente cuál sería el agravio o la imposibilidad por la cual la firma no podría ajustarse a la exigencia del PBC para participar como oferente en la licitación. Es válido destacar que el hecho de que una empresa no cumpla con los requerimientos exigidos en un llamado particular no significa que otras empresas no puedan ajustarse a lo solicitado. En conclusión, teniendo en cuenta la facultad conferida a las Convocantes, según el art. 7 inc. g) y art. 33 del Decreto N° 2992/19, las justificaciones otorgadas por la misma, y al escaso elemento argumentativo o probatorio arrimado al proceso por parte de la recurrente, se RECHAZA la protesta en este punto"*

- Experiencia Requerida: depósito dentro del distrito de la convocante "Declaración Jurada del Oferente de que cuenta con un local tipo depósito habilitado por la autoridad sanitaria, ambiental y municipal correspondiente para realizar la operativa de distribución de insumos alimenticios a las instituciones afectadas dentro del distrito de la convocante"

Conclusión por parte del Departamento de Protesta *"En virtud a las premisas expuestas, se desprende del escrito de protesta que el recurrente ha hecho referencia a que el requisito no se encuentra justificado, sin embargo, cabe indicar que la Convocante en su descargo, ha expuesto los motivos por los cuales ha incluido dicha exigencia en las bases concursales del presente llamado, basado en parámetros sociales y de correcto cumplimiento de las provisiones. Por otra parte, el recurrente no ha aportado al procedimiento mayores elementos argumentativos o probatorios que sustenten la solicitud de exclusión del requerimiento, el mismo no explica suficientemente cuál sería el agravio o la imposibilidad por la cual la firma no podría ajustarse a la exigencia del PBC para participar como oferente en la*

Abg. Luis Godoy Duria
Director General de Asuntos Jurídicos - DNCP

licitación. Cabe indicar, que, conforme se visualiza en el PBC, fuera de las Declaración Jurada a presentarse en la oferta, no se exige ningún otro documento para sustentar el cumplimiento de este requisito, bajo esa premisa, corresponde decir que el hecho de que una empresa no cumpla con los requerimientos exigidos en un llamado particular no significa que otras empresas no puedan ajustarse a lo solicitado. Cabe advertir que, los Pliegos de Bases y Condiciones son redactados de manera particular por cada Convocante en base a las necesidades que pretenden ser satisfecha, para convocatoria particular. En esa línea de argumentaciones, se infiere que la exigencia incluida por la Convocante, en este caso en específico, ha sido motivada en razón a que la presente licitación responde a principios de interés superior del niño e interés general, sumado a las prioridades en función de la importancia de la ejecución responsable y plazos para la correcta ejecución de la provisión de Alimentos. En conclusión, teniendo en cuenta la facultad conferida a las Convocantes, según el art. 7 inc. g) y art. 33 del Decreto N° 2992/19, las justificaciones otorgadas por la convocante, y al escaso elemento argumentativo o probatorio arrimado al proceso por parte del recurrente, se RECHAZA la protesta.

- Referente a la Capacidad Financiera conclusión de protesta

Conclusión por parte de Protesta *"Atento a las manifestaciones de las partes, cabe referir que la firma recurrente no ha presentado elemento probatorio alguno, de conformidad al art. 135 del Decreto 2992/19 que evidencia la limitación alegada en su escrito de protesta, es decir, no ha cumplido con la carga probatoria que la normativa le impone en el citado artículo. A más de ello, el PBC estándar aprobado por la DNCP otorga a las convocantes la facultad de establecer "...los índices, años a ser evaluados a los oferentes, relativos a la capacidad financiera de los mismos...". Bajo esa premisa debe decirse que no basta con atribuirle cierta irregularidad a un requisito del PBC a fin del logro del ordenamiento de la reformulación de sus bases, pues necesariamente debe ser demostrado en el expediente el extremo señalado, de no probarse la ilegalidad, se asume que el acto o documento fue realizado dentro del ámbito de la regularidad, y por consiguiente este surte los efectos para el que fue emitido. Por tanto, corresponde rechazar la protesta"*

- Experiencia Requerida: Certificación De las bases concursales se desglosa que, para calificar la experiencia del oferente, el mismo deberá "presentar una certificación que avale la calidad estándar de los procesos relacionados a la distribución final de alimentos para el consumo humano emitida por una entidad debidamente acreditada en nuestro país conforme al Decreto 3900/10 que reglamenta la Ley 2279/03 que amplía la Ley 1028/97"

Conclusión por parte de protesta *" Sobre el punto aquí objetado, corresponde tener en cuenta que los requisitos de los PBC, deben buscar cumplir un objetivo en el marco de una adecuada ejecución contractual, sin embargo deben ser*

redactados de la manera más amplia e impersonal posible, para este caso particular, si bien la empresa recurrente cuestiona la inclusión de la presentación de certificados que certifiquen la distribución final de alimentos para el consumo humano, se observa que este apartado del PBC se halla redactada de manera amplia, pues no exige mayores requisitos para su cumplimiento o un tipo específico de certificación, o que el mismo deba ser necesariamente internacional. A más de ello, en el escrito de descargo, la Convocante despliega un listado empresas cuyas actividades giran en torno al rubro licitado y que poseen las certificaciones en las condiciones solicitadas en el PBC, la cuales se mencionan a continuación: Charlot, Comepar SA, Plasma SA, Instituto de Arte Culinario, La Bandeja, Ladero Paraguayo SA, Distribuidora Paraguay, Girasol SA, Granos & Aceites SACIA. Bajo esta circunstancia, en este caso concreto, no se detecta alguna irregularidad o contravención normativa, por lo que, ante la suficiente falta de elementos, corresponde el RECHAZO de este punto objetado"

En ese sentido, se aclara al denunciante respecto a las cuestiones argüidas en la denuncia, la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas ya se había expido mediante Resolución DNCP N° 2524/23 de fecha 21 de julio de 2023, en el marco de la PROTESTA PROMOVIDA POR LA FIRMA DISTRIBUIDORA DIANITA DE MANUEL ANTONIO MÉNDEZ GONZALEZ, CONTRA EL PLIEGO DE BASES Y CONDICIONES EN EL MARCO DEL PROCEDIMIENTO "PROVISIÓN DE ALMUERZO ESCOLAR AD REFERÉNDUM PLURIANUAL"la misma se encuentra publicada en el Sistema de Información de las Contrataciones Públicas (SICP).

Ahora bien, referente los llamados en cuestión ID 423544 "PROVISIÓN DE ALMUERZO ESCOLAR BAJO LA MODALIDAD DE ALIMENTOS PREPARADOS EN LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS (COCINANDO)" CONVOCADO POR LA MUNICIPALIDAD DE LAMBARÉ, ID 421346 - SERVICIO DE PROVISION DE ALMUERZO ESCOLAR PARA DOS ESCUELAS PUBLICAS DE YATYTAY - PLURI ANUAL 2023 - 2024 - AD REFERENDUM PRESUPUESTO 2023 CONVOCADO POR LA MUNICIPALIDAD DE YATYTAY; ID 430838 ADQUISICIÓN DE ALMUERZO ESCOLAR PARA INSTITUCIONES EDUCATIVAS BAJO LA MODALIDAD DE COCINADO EN LAS INSTITUCIONES PARA EL AÑO 2023 CONVOCADA POR LA MUNICIPALIDAD DE TOBATÍ; ID 412972 PROVISION DE ALMUERZO ESCOLAR PARA LAS ESCUELAS PUBLICAS DE NATALIO - PLURIANUAL 2022 Y 2023 CONVOCADO POR LA MUNICIPALIDAD DE MUNICIPALIDAD DE NATALIO. al verificar en (SICP) estos llamados no se ha visualizado que se halla presentado protestas contra el PBC.

Asimismo, la argumentación expuesta en la denuncia hace referencia a criterios puntuales de calificación, los mismos repercuten directamente en la capacidad de cumplimiento del requisito de los oferentes que tengan interés en participar.

Abg. Luis Godoy Duria
Director General de Asuntos Jurídicos - DNCP

- Demostrar la experiencia en la elaboración y distribución de platos o raciones de alimentos frescos para colectividades públicas o privadas por un monto equivalente al 50 % como mínimo del monto total ofertado en la presente licitación, de los últimos años 2018, 2019, 2020, 2021 y 2022, demostrable con la presentación de por lo menos un (1) contrato ejecutado en cada año. Será cotejada con la fecha de habilitación del INAN para la elaboración de alimentos para personas. Refiere que los periodos comprendidos para el cumplimiento de la experiencia son muy excesivos, solicita considerar el periodo 2020/2021/2022/2023; afirma que resulta limitante requerir un contrato por cada año, así como también exigir constancia INAN como requisito indispensable para certificar el contrato".

- Experiencia Requerida: depósito dentro del distrito de la convocante "Declaración Jurada del Oferente de que cuenta con un local tipo depósito habilitado por la autoridad sanitaria, ambiental y municipal correspondiente para realizar la operativa de distribución de insumos alimenticios a las instituciones afectadas dentro del distrito de la convocante"

- Experiencia Requerida: Certificación De las bases concursales se desglosa que, para calificar la experiencia del oferente, el mismo deberá "presentar una certificación que avale la calidad estándar de los procesos relacionados a la distribución final de alimentos para el consumo humano emitida por una entidad debidamente acreditada en nuestro país conforme al Decreto 3900/10 que reglamenta la Ley 2279/03 que amplía la Ley 1028/97"

- Referente a la Capacidad Financiera

Por lo tanto, estos potenciales oferentes que se encuentran interesados en participar son los que cuentan con un interés legítimo de impugnar requisitos por los cuales se sientan agraviados, por considerarlos limitantes; y la vez éstos se vuelven coadyuvantes del Estado y se encuentran sometidos al deber de colaboración para que la entidad logre el fin del interés público que persigue.

Resulta importante aclarar al denunciante que en caso de disconformidad respecto a alguna condición o requerimiento del PBC por considerarla restrictiva o limitante el mismo contaba con el mecanismo de impugnación de la PROTESTA previsto en la normativa, al que deben recurrir las partes si es que consideran que se ha vulnerado los derechos de los oferentes en el proceso de contratación o que se han lesionado sus derechos como oferente en el proceso de contratación.

Abg. Luis Godoy Duria
Director General de Asuntos Jurídicos - DNCP

Por otra parte, consideramos relevante destacar que los requisitos establecidos por las Convocantes en los PBC para cada licitación se encuentran fundados en la satisfacción de la necesidad institucional y protección de los intereses institucionales.

La Convocante hace uso de las disposiciones legales aplicables, dentro de los límites que la discrecionalidad permite, pues constituye una atribución discrecional de la Convocante determinar las exigencias necesarias para la contratación adecuada de los servicios solicitados en las bases de la licitación, lo cual debe hallar fundamento en las necesidades a satisfacer.

Conforme a lo expuesto, indicamos al **denunciante que, por medio de la PROTESTA,** las bases de la convocatoria solo pueden ser modificadas de manera previa a la etapa citada. Atendiendo a la *"NATURALEZA CONTRACTUAL DE LOS PLIEGOS"* como conjunto normativo y regulador del relacionamiento entre la Administración y el Adjudicado, necesariamente el PBC debe adquirir *"FIRMEZA JURÍDICA"* con respecto a los participantes y, especialmente con respecto al adjudicado.

Por tanto, con base las aclaraciones realizadas y el hecho que existen obstáculos normativos para iniciar una investigación de oficio debido a que la vía pertinente es la protesta, corresponde a esta Dirección General de Asuntos Jurídicos en virtud de lo dispuesto en el Art. 142 del Decreto 2992/19: "*Las investigaciones sólo serán abiertas cuando, a criterio de la DNCP, sea constatada la existencia de méritos o elementos suficientes que indiquen que los hechos que lleguen a su conocimiento sean susceptibles de causar daños o perjuicios al Estado; y cuando la vía pertinente no sea la Protesta*", ordenar el cierre de la denuncia individualizada como Caso N° 154/23, **solo en consideración de los puntos objeto de aclaración en el presente dictamen, con la salvedad de que, en caso de surgir reclamos puntuales, actuaremos dentro de nuestra competencia.**

ABG. JUAN VERA
Dpto. de Investigaciones - DNCP

ABG. LUIS GODOY DURIA
Dirección General de Asuntos Jurídicos - DNCP